IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 24)
z dnia 11 lutego 2021 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 24)

11 lutego 2021 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 88/20, SK 45/20, K 19/20, SK 46/20, SK 77/20, SK 84/20, K 25/20;

– sprawy bieżące.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Paweł Bachmat** – naczelnik Wydziału Analiz Konstytucyjnych Biura Analiz Sejmowych, **Piotr Czarny, Karol Dobrzeniecki**, **Andrzej Herbet**, **Marzena Laskowska, Dorota Lis-Staranowicz** – eksperci BAS, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam panią przewodniczącą i pana przewodniczącego. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam panie poseł i panów posłów pracujących zdalnie. Witam pracowników Kancelarii Sejmu.

Porządek dzisiejszego posiedzenia został państwu doręczony. Jeżeli nie ma uwag do porządku obrad, to zarządzam głosowanie kworum, żebyśmy mogli podejmować decyzje. Sprawdzamy kworum. Jest kworum. Udział w posiedzeniu bierze 27 posłów.

Informuję, że dziś w punkcie sprawy bieżące będzie jeden punkt dotyczący prac naszej Komisji, o którym będę chciał w dwóch zdaniach powiedzieć. Po omówieniu ostatniej sprawę proszę, aby nie odchodzić od odbiorników komputerowych, bo przeprowadzimy jeszcze krótką dyskusję.

Przechodzimy do omówienia pierwszej sprawy SK 88/20. Tym projektem opiekuje się pani poseł Barbara Bartuś. Projekt stanowiska przedstawi pani mecenas Dorota Lis-Staranowicz, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt K 88/20 została zainicjowana skargą konstytucyjną. Przedmiotem kontroli jest art. 6 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, który stanowi: „Za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna wójt, burmistrz lub prezydent miasta opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od podstawy odpowiadającej wysokości odpowiednio:

1) świadczenia pielęgnacyjnego albo specjalnego zasiłku opiekuńczego przysługujących na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych,

2) zasiłku dla opiekuna przysługującego na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów – przez okres niezbędny do uzyskania okresu ubezpieczenia (składkowego i nieskładkowego) odpowiednio: 20-letniego przez kobietę i 25-letniego przez mężczyznę”.

Jeżeli chodzi o wzorce kontroli, to jest to art. 67 ust. 1 konstytucji, który daje prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek niezdolności do pracy spowodowanej inwalidztwem.

W tym przypadku stan faktyczny przedstawiał się następująco. Skarżący urodził się w 1961 roku. Od 2008 do 2014 pobierał świadczenia pielęgnacyjne z tytułu zaprzestania

zatrudnienia i zajmowania się swoją niepełnosprawną córką, która wymagała opieki całodobowej.

Zaskarżony przepis pozwala osobom pobierającym zasiłek pielęgnacyjny jednocześnie podlegać ubezpieczeniu społecznemu z tytułu emerytury i renty. Jego koszty ponosi w całości burmistrz, wójt lub prezydent miasta. Skarżący w momencie, gdy podejmował się opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, a jednocześnie zaprzestawał swojej pracy zawodowej, legitymował się 25-letnim okresem ubezpieczenia społecznego, co spowodowało, że obowiązek odprowadzania składek przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta ustał.

Skarżący w 2014 roku ponownie podjął zatrudnienie i wskutek choroby doznał całkowitej niezdolności do pracy. Złożył wtedy wniosek o przyznanie mu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Zakład Ubezpieczeń Społecznych odmówił żądanego świadczenia, ponieważ skarżący nie legitymował się 5-letnim okresem ubezpieczenia w ostatnich 10 latach. Nie legitymował się dlatego, że sprawował opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem i pobierał z tego tytułu świadczenie pielęgnacyjne. W rezultacie skarżący odwołał się do sądów: okręgowego i apelacyjnego, a każdy z tych sądów utrzymał decyzję ZUS w mocy uznając, że jest ona legalna. Wobec tego skarżący wniósł skargę konstytucyjną do TK. Zarzucił w niej, że zaskarżony przepis nie chroni go wobec powstania ryzyka niezdolności do pracy, a przecież niezdolność do pracy była spowodowana tym, że od 2008 do 2014 zajmował się niepełnosprawną córką.

Uważamy, że zaskarżony przepis jest niezgodny z konstytucją i narusza jej art. 67 ust. 1. Zaskarżony przepis gwarantuje ochronę ubezpieczeniową osób, które pobierają świadczenie pielęgnacyjne, ale ta ochrona ubezpieczeniowa jest ograniczona do 25 lat w przypadku mężczyzn i do 20 lat w przypadku kobiet. Okres 20–25 lat jest wymagany do nabycia emerytury w minimalnej wysokości.

Jak wskazuje przypadek skarżącego, ta ochrona jest niewystarczająca, jeśli chodzi o prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, ponieważ 20–25 lat to zbyt mało, aby nabyć prawo do renty w ramach oceny alternatywnych przesłanek. Alternatywne przesłanki polegają na tym, że ubezpieczony musi legitymować się 30-letnim okresem składkowym.

Uważamy, że ochrona ubezpieczonego jest potrzebna, jest niezbędna w tym przypadku. Jest ona akcesoryjnie związana z prawem do świadczenia pielęgnacyjnego, ale jeśli chodzi o prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, to mamy do czynienia z pewną luką, która powoduje, że ta regulacja w naszym przekonaniu jest niekonstytucyjna.

Dodam jeszcze, że gdyby skarżący w wyniku choroby zmarł, to jego rodzina, która składa się z więcej niż jednego dziecka niepełnosprawnego, byłaby pozbawiona prawa do renty rodzinnej, ponieważ renta rodzinna jest świadczeniem pochodnym wobec emerytury i renty z tytułu niezdolności do pracy. Skarżący nie jest za młody, żeby takie prawo do emerytury posiadać, bo urodził się w 1961 roku, a jednak nie miał prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, a jego rodzina nie miałaby świadczeń na wypadek jego ewentualnej śmierci.

Dziękuje bardzo za uwagę i jeszcze raz wnoszę opinię, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 67 ust. 1 konstytucji.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Oddaję głos pani przewodniczącej Barbarze Bartuś.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ja się z tym stanowiskiem nie zgadzam z tego powodu, że przepis art. 6 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie warunkuje, kto ma prawo do renty. Mówią o tym przepisy ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a dokładnie dotyczy to przepisów art. 57 i 58. Natomiast druga przesłanka wskazuje, że zmiana tego przepisu w sytuacji skarżącego nie zmieniłaby jego sytuacji, ponieważ i tak brakowałoby mu tego okresu, aby uzyskać rentę.

Dlatego wnoszę o umorzenie postępowania, bo TK w każdej fazie postępowania może badać przesłanki formalne. Uważam, że ze względu na przepisy regulujące postępowanie przed TK, orzeczenie w tym zakresie jest niedopuszczalne.

Chcę jeszcze powiedzieć, że art. 6 ust. 2a w obecnym brzmieniu został wprowadzony nowelizacją z 2017 roku. Wtedy zostały wprowadzone zmiany, został wprowadzony ten okres, a tutaj mamy sytuację, gdy osoba wnioskująca już w 2015 roku ma orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy.

Jeszcze jeden wniosek jest bardzo ważny w tej całej sprawie i w moim wniosku o umorzenie. Od strony społecznej powinniśmy dbać, żeby takie osoby w sytuacji, gdy staną się całkowicie niezdolne do pracy, miały zagwarantowane świadczenie rentowe, któremu w zasadzie podlegają. Dlatego w swojej interpelacji przedstawiłam ten problem jako problem społeczny. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w odpowiedzi poinformowało, że też ten problem dostrzega. Z tego względu podjęło już inicjatywę i przystąpiło do zmiany przepisów ustawy o emeryturach i rentach, skąd wywodzą się warunki do nabywania renty. Mało tego, to nie tylko jest odpowiedź na moją interpelację, ale na stronie ministerstwa pojawił się już projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i niektórych innych ustaw, tj. UD 175. Na końcu tego projektu jest propozycja wstępna zmiany przepisów o emeryturach i rentach dla takich osób, jak w tym przypadku, żeby takie osoby miały prawo do renty.

Dlatego też, tak jak na wstępie, jestem przeciwna temu stanowisku, i uważam, że powinniśmy, tak jak prokurator generalny, wnosić o umorzenie tego postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Pani mecenas, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Jeżeli chodzi o art. 6 ust. 2a ustawy systemowej, to trzeba powiedzieć, że TK odmówił wszczęcia postępowania. Nie nadał biegu skardze konstytucyjnej, ponieważ uważał, że artykuł ten nie był podstawą rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie. Skarżący wniósł zażalenie i TK zmienił stanowisko i nadał, jak widzimy, bieg skardze konstytucyjnej.

Zajmowałam się tym problemem – czy zaskarżony przepis był podstawą rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie? Nie ma wątpliwości, bo sądy pierwszej i drugiej instancji badały, czy skarżący ma odpowiedni staż ubezpieczeniowy. Między innymi powołano się na ten przepis w wyrokach odmawiających mu przyznania prawa do renty. Tłumaczono między innymi, że kiedy sprawował opiekę nad dzieckiem, to nie podlegał ubezpieczeniu społecznemu. W świetle art. 6 ust. 2a nie jest to ani okres składkowy, ani nieskładkowy. Jest to okres, który ekspiruje z okresu nabywania uprawnień emerytalnych i rentowych. W moim przekonaniu ten przepis stanowi podstawę rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie, aczkolwiek pani poseł ma rację – nie będę z panią poseł polemizowała – że przesłanki nabycia prawa do renty lub emerytury są określone w ustawie o rentach i emeryturach. Tam są te przesłanki.

Jeżeli chodzi o okresy składkowe, nieskładkowe i okresy podlegania, to stosujemy ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych, która określa, kto, kiedy i w jakich okolicznościach podlega ubezpieczeniu. W tym przypadku to ustawa systemowa decydowała, czy skarżący podlegał ubezpieczeniu społecznemu, czy też nie.

Jeśli chodzi o drugi zarzut, to wiem, że prokurator generalny wnioskował o umorzenie postępowania w całości. Jeśli chodzi o drugi punkt, pani poseł, to w przypadku skarżącego przepis miał zastosowanie. Sąd badał na podstawie tego przepisu przesłanki nabycia prawa do emerytury i renty w tym przypadku, czyli miały zastosowanie przepisy z 2014 roku.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Pani przewodnicząca Barbara Bartuś, bardzo proszę.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Mam pytanie do pani mecenas, bo skarżący nie podległ ubezpieczeniu w okresie przed 2015 rokiem, a w 2015 uzyskał orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy. Jakby

pani przedstawiła mi historie przepisu art. 6 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, bo nowelizacja weszła od 1 października 2017 roku i wtedy te okresy zostały wprowadzone. W jakiej mierze ten przepis rzutował na sytuację skarżącego przed tym okresem?

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Nie chcę wprowadzać państwa w błąd, bo nie pamiętam, jak to wyglądało. Natomiast skarżący od samego początku, czyli od 2008 roku nie podlegał ubezpieczeniu społecznemu, czyli od momentu, kiedy rozpoczynał opiekę nad dzieckiem, ponieważ legitymował się 25-letnim okresem ubezpieczenia.

Powracając do stanu faktycznego, sąd okręgowy i sąd apelacyjny w obydwu przypadkach powoływały się na zaskarżony przepis. Sąd apelacyjny podniósł następujący argument, cytuję: „Stosownie do treści art. 6 ust. 2a tej ustawy, za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna wójt, burmistrz lub prezydent miasta opłacają składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe przez okres niezbędny. Poza sporem było, że w trakcie pobierania tego świadczenia przez skarżącego nie były opłacane składki, bowiem skarżący na dzień 1 lutego 2008 r. posiadał już ponad 25-letni okres ubezpieczenia”. Wyrok zapadł 21 grudnia 2017 roku. Przepis był zastosowany 21 grudnia 2017 roku. Na jego podstawie sąd sprawdzał, czy skarżący spełnia przesłanki do otrzymania renty z tytułu niezdolności do pracy.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Jeszcze raz powtórzę i mogę przeczytać komunikat ministerstwa w sprawie wejścia w życie od 1 października 2017 roku nowelizacji przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dotyczących opłacania przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Powyższa ustawa nowelizuje przepisy, które były powoływane. Zgodnie z nowym brzmieniem: „Za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna (…) przez okres niezbędny do uzyskania okresu ubezpieczenia (składkowego i nieskładkowego) odpowiednio: 20-letniego przez kobietę i 25-letniego przez mężczyznę”.

Został ustalony okres niezbędny. Czyli wcześniej nie było tego okresu. W momencie, kiedy nie było to opłacane, było to przyjęcie. Ten okres ustawowo został wprowadzony dopiero w 2017 roku, jakby doprecyzowany. Zgodnie z tym, w momencie, gdy sąd orzekał, to ten przepis już obowiązywał, ale nie dotyczyło to okresu wcześniejszego. Cały czas uważam, że jest to wątek poboczny, natomiast głównym wątkiem jest to, że prawo do renty nie przysługuje na podstawie tego przepisu. Jeżeli możemy mówić o zgodności lub niezgodności z art. 67 konstytucji, to jednak podstawą są przepisy ustawy o emeryturach i rentach. Jeszcze raz podkreślę, że ministerstwo ten problem dostrzega i te przepisy mają być zmienione przywołanym projektem ustawy. Dlatego jestem przeciwko przyjęciu stanowiska na niezgodność tych przepisów.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Po wysłuchaniu argumentów pani mecenas i pani przewodniczącej przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 88/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (14) Kto jest przeciw? (12) Kto się wstrzymał od głosu? (1) Stwierdzam, że Komisja przyjęła projekt stanowiska.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 45/20, która jeszcze nie ma wyznaczonego posła z Komisji. Pan prof. Andrzej Herbet, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 45/20 wskazuje jako przedmiot kontroli dwie grupy przepisów ustawy, według starej nomenklatury ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. Dodam na wstępie, że z regulacjami zakwestionowanymi w skardze konstytucyjnej skarżącego, osoby fizycznej, są porównywalne przepisy zamieszczone w Prawie restrukturyzacyjnym.

Przedmiotem kontroli skarżący czyni dwie grupy przepisów ustawy – Prawo upadłościowe i restrukturyzacyjne, po pierwsze, art. 195 ust. 1, art. 197 ust. 3 i 4, w związku

z art. 281 ust. 1 ustawy; po drugie, art. 270 ust. 1 pkt 4 i art. 294 ust. 3, w związku z art. 2 ust. 1 i art. 288 ust. 1 i 2.

W największym skrócie można wskazać, że zakwestionowane unormowania odnoszą się w sposób bezpośredni i pośredni do możliwości zawarcia układu w postępowaniu upadłościowym, na podstawie którego dochodzi do tzw. konwersji wierzytelności układowych na udziały lub akcje w spółce będącej dłużnikiem, czyli tzw. układu konwersyjnego. W ramach pierwszej grupy kwestionowane są przepisy odnoszące się do pozytywnych i negatywnych przesłanek przyznania prawa uczestnictwa i głosowania na zgromadzeniu wierzycieli nad tego typu układem oraz terminu odbycia zgromadzenia wierzycieli i doręczania im propozycji układowych.

W ramach grupy drugiej kwestionowane są przepisy przewidujące możliwość zgłoszenia propozycji restrukturyzacyjnych zakładających konwersję wierzytelności na udziały lub akcje wyłączające stosowanie przepisów ustawy – Kodeks spółek handlowych, określające cele postępowania oraz przesłanki obligatoryjnej i fakultatywnej odmowy zatwierdzenia takiego układu przez sąd.

Przytoczę może brzmienie zaskarżonych przepisów. Art. 195 ust. 1 stanowi: „Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, w zgromadzeniu wierzycieli mają prawo uczestniczyć z prawem głosu wierzyciele, których wierzytelności zostały uznane. Wierzyciele głosują z sumą wierzytelności umieszczoną na liście wierzytelności”.

Art. 197 ust. 3 i 4 brzmi: „3. W sprawach dotyczących układu, jeżeli upadłym jest spółka handlowa, nie mają prawa głosu wierzyciele będący spółką powiązaną z upadłym oraz osoby upoważnione do jej reprezentacji, a także wierzyciel będący spółką i osoby upoważnione do jej reprezentacji, jeżeli upadły albo ta spółka jest spółką dominującą. 4. W sprawach dotyczących układu, jeżeli upadłym jest spółka kapitałowa, prawa głosu nie mają wierzyciele, będący osobami fizycznymi, jeżeli reprezentują ponad 25% kapitału zakładowego spółki”.

Art. 281 ust. 1 Prawa upadłościowego i naprawczego, w brzmieniu kwestionowanym w skardze, czyli w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 roku stanowi: „Zgromadzenie wierzycieli powinno odbyć się w terminie miesiąca od dnia zatwierdzenia listy wierzytelności. Jednocześnie z zawiadomieniem o zgromadzeniu doręcza się wierzycielom propozycje układowe oraz informacje o podziale wierzycieli ze względu na kategorie interesów wierzycieli”.

Art. 270 ust. 1 pkt 4, który jest centralnym przedmiotem zaskarżenia stanowi: „1. Propozycje restrukturyzacji zobowiązań upadłego mogą obejmować w szczególności: 4) konwersję wierzytelności na udziały lub akcje”.

Art. 294 ust. 3, w dacie wskazanej przez skarżącego jako miarodajna przewidywał: „Jeżeli układ przewiduje konwersję wierzytelności na udziały lub akcje spółki będącej upadłym, prawomocnie zatwierdzony układ zastępuje określone w Kodeksie spółek handlowych czynności związane z podwyższeniem kapitału zakładowego i objęciem udziałów lub akcji. Układ wraz z odpisem prawomocnego postanowienia o zatwierdzeniu układu stanowi podstawę wpisu podwyższenia kapitału zakładowego spółki do Krajowego Rejestru Sądowego”.

Art. 2 ust. 1 tej ustawy stanowi: „Postępowanie uregulowane ustawą należy prowadzić tak, aby roszczenia wierzycieli mogły zostać zaspokojone w jak najwyższym stopniu, a jeśli racjonalne względy na to pozwolą – dotychczasowe przedsiębiorstwo dłużnika zostało zachowane”.

Wreszcie art. 288 ust. 1 i 2 łącznie stanowią: „1. Sąd odmawia zatwierdzenia układu, jeżeli narusza on prawo albo jeżeli jest oczywiste, że układ nie będzie wykonany. 2. Sąd może odmówić zatwierdzenia układu, jeżeli jego warunki są rażąco krzywdzące dla wierzycieli, którzy głosowali przeciwko układowi i zgłosili zarzuty”.

Należy wskazać, że mamy pewne zarzuty i zgłosiliśmy zastrzeżenia formalnoprawne odnoszące się, zarówno co do sposobu ujęcia przedmiotu kontroli, w szczególności tego, jakie przepisy powinny mieć tutaj charakter centralny w przedmiocie zaskarżenia, a jakie jedynie związkowy. W pewnej też mierze skarżący nie podlegał obowiązkowi sformułowania zarzutów i uzasadnienia zarzutów wskazanych w skardze.

Tym nie mniej propozycja konkluzji stanowiska jest negatywna, jest następująca: wnosimy o stwierdzenie, że art. 270 ust. 1 pkt 4 i art. 294 ust. 3, w związku z art. 195 ust. 1, art. 197 ust. 3 i 4 oraz art. 288 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r., są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2, w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. W pozostałym zakresie wnosimy o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jeżeli chodzi o uwagi natury merytorycznej, to wstępnie należy przypomnieć, że instytucja konwersji wierzytelności na udziały lub akcje dłużnika będącego spółką kapitałową, na podstawie uchwały zawieranej w postępowaniu upadłościowym, jest instytucją w prawie polskim relatywnie nową, bo została ona wprowadzona na podstawie kwestionowanych przepisów Prawa upadłościowego i naprawczego. Konstrukcyjnie nawiązuje ona do znanej w praktyce wielu państw oraz znanej także na gruncie polskiego prawa spółek, konstrukcji konwersji wierzytelności na udziały lub akcje w ramach podwyższenia kapitału zakładowego, czyli tzw. *debt to equity swap*.

Natomiast istotnie przekonujące są zastrzeżenia skarżącego co do tego, że w świetle przepisów zaskarżonych, a więc obowiązujących do końca 2015 roku… Na marginesie powiem, że taki sam poziom ochrony niedostatecznej występuje również na gruncie aktualnie obowiązujących regulacji prawa restrukturyzacyjnego. Przepisy te nie zapewniają wspólnikom, czy też akcjonariuszom spółki będącej upadłym, czy też szerzej mówiąc, dłużnikiem, dostatecznego poziomu ochrony.

Pod rządami kwestionowanych przepisów układ w postępowaniu upadłościowym z możliwością zawarcia układu miał charakter prawnie obowiązujący, jeżeli zaszły dwa, po sobie następujące zdarzenia. Po pierwsze, przyjęcie układu na zgromadzeniu wierzycieli biorących udział w głosowaniu, zgodnie z przepisami art. 285 Prawa upadłościowego i naprawczego. Przypominam, co do zasady układ jest przyjmowany głosami wierzycieli reprezentujących 2/3 sumy wierzytelności. Jeżeli wierzytelności są podzielone na klasy stosownie do reprezentowanych interesów, to wymagają przyjęcia taką większością w każdej z tych klas. Po drugie, konieczne jest zatwierdzenie układu przez sąd upadłościowy, po przeprowadzeniu rozprawy. Przy czym Prawo upadłościowe i naprawcze enumeratywnie wymienia przesłanki obligatoryjnej i fakultatywnej odmowy zatwierdzenia układu. W ramach tych przesłanek nie ma czynnika w postaci pokrzywdzenia dotychczasowych wspólników i akcjonariuszy.

Stosownie do tego art. 294 ust. 3, który jest głównym i centralnym punktem zaskarżenia w tej sprawie, prawomocnie zatwierdzony układ konwersyjny zastępuje czynnościami związanymi z podwyższeniem kapitału zakładowego i objęciem udziałów lub akcji. Innymi słowy, nie jest wymagane podjęcie przez wspólników lub akcjonariuszy spółki będącej dłużnikiem, ani uchwały o podwyższeniu kapitału zakładowego o odpowiednią kwotę, ani też uchwały o ograniczeniu prawa pierwszeństwa dotychczasowych akcjonariuszy.

Trzeba przy tym wskazać, że wniosek o ogłoszenie upadłości z możliwością zawarcia układu konwersyjnego może pochodzić nie tylko od dłużnika, ponieważ wtedy można by powiedzieć, że w zasadzie nie mamy poważniejszego problemu. Gdyby to z inicjatywy dłużnika taki układ był przyjmowany, to można by stwierdzić, że jest to pewnego rodzaju transakcja udziałowa autoryzowana przez wspólników i akcjonariuszy upadłego dłużnika. Natomiast *de lege lata*, tak też było w stanie prawnym, który oceniamy w niniejszej sprawie, wniosek o przeprowadzenie układu konwersyjnego może również pochodzić od wierzyciela, który złożył wniosek o ogłoszenie upadłości z możliwością zawarcia układu. Co więcej, złożone przez wierzyciela propozycje układowe, czyli w szczególności propozycja konwersji wierzytelności na udziały lub akcje, nie muszą być akceptowane przez dłużnika, ani przez jego udziałowców, a wręcz przeciwnie, jak w niniejszej sprawie, mogą zostać przegłosowane i zatwierdzone także wbrew woli dłużnika i jego udziałowców.

Poważnym mankamentem zakwestionowanego zespołu przepisów Prawa upadłościowego i naprawczego jest brak przesłanek, składania propozycji zakładających konwersję wierzytelności na udziały lub akcje, w szczególności brak konieczności badania stanu finansowego spółki i prognoz jej dalszego rozwoju. Wprawdzie można by taki wymóg

wyprowadzić z ogólnych reguł wyceny wkładów niepieniężnych w spółkach kapitałowych, czy też zasady równego traktowania wspólników i akcjonariuszy znajdujących się w takich samych okolicznościach oraz celu postępowania upadłościowego, którym jest zaspokojenie wierzycieli w jak najwyższym stopniu, a nie uzyskanie przez nich dodatkowych benefitów, czyli wzbogacenie się, jednak jak wskazuje przykład skarżącego, metodyka taka nie jest przyjmowana przez sądy upadłościowe i inne organy postępowania upadłościowego. W rezultacie, na podstawie zakwestionowanych przepisów możliwa jest taka sytuacja, jaka wystąpiła w sprawie skarżącego. Skarżący był przed konwersją wspólnikiem spółki zadłużonej, dysponującym 50% udziałów. Jeszcze w trakcie postępowania upadłościowego wartość aktywów netto przypadających na każdy udział znacząco, kilkunastokrotnie przekraczała ich wartość nominalną. Natomiast przegłosowana została konwersja zakładająca zamianę wierzytelności wierzycieli układowych na udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, będącej dłużnikiem, wedle ich wartości nominalnej, co oznacza, że wierzyciele uzyskali w spółce prawa udziałowe o wartości niższej, niż ich wartość godziwa. Oczywistą konsekwencja tego stanu była też sytuacja, w której doszło do rozwodnienia 50% pakietu udziałów skarżącego, w konsekwencji czego stał się wspólnikiem całkowicie zmarginalizowanym.

Podwyższenie kapitału zakładowego, które następuje w związku z układem konwersyjnym – na to również wskazuje art. 294 ust. 3 Prawa upadłościowego i naprawczego – następuje z całkowitym pominięciem czynności kooperacyjnych, a więc wyłącznie na podstawie uchwały zgromadzenia wierzycieli. Nie jest konieczna uchwała zgromadzenia wspólników lub walnego zgromadzenia akcjonariuszy, tzn. że wspólnicy i akcjonariusze są całkowicie wyłączeni od jakiejkolwiek autoryzacji układu konwersyjnego, czy to na płaszczyźnie kooperacyjnej, czy w ramach głosowania nad układem. Nie są wierzycielami i zgodnie z kwestionowanymi przepisami nie mają prawa do udziału w zgromadzeniu wierzycieli, jak też prawa głosowania na tym zgromadzeniu. Co więcej. Wyłączenie prawa poboru dotychczasowych udziałowców następuje *ex lege*, a nawet szerzej, nawet w sytuacji, w której byliby oni gotowi objąć nowe udziały i dokapitalizować w ten sposób spółkę, umożliwiając w ten sposób spłatę wierzycieli w formie pieniężnej. Rozwiązanie to stanowi, w mojej ocenie, bezsporne ograniczenie praw operacyjnych i obligacyjnych dotychczasowych udziałowców. Ograniczenie, które nie jest absolutnie konieczne z perspektywy testu proporcjonalności stawianego przez art. 31 ust. 3 konstytucji.

Warto przy tym wskazać, że w poszczególnych jurysdykcjach obcych instytucja *debt to equity swap* jest normowana zgodnie z jednym z dwóch modeli, albo tzw. modelem zewnętrznym, albo zgodnie z modelem wewnętrznym. Zgodnie z modelem zewnętrznym udziałowcy nie są uczestnikami procedury insolwencyjnej, a więc nie mają prawa udziału w zgromadzeniu wierzycieli i prawa głosowania nad układem konwersyjnym. Muszą natomiast podjąć uchwałę korporacyjną o podwyższeniu kapitału zakładowego i wyłączeniu prawa poboru na zasadach ogólnych. W ten sposób zachowują oni kontrolę nad tym, co się dzieje z zadłużoną spółką. Zgodnie z modelem drugim, czyli modelem wewnętrznym, nie ma takiej konieczności. Natomiast jest to rekompensowane przez wpływ dotychczasowych udziałowców spółki będącej dłużnikiem na przyjęcie i zatwierdzenie układu konwersyjnego przyznanego – oczywiście w określonych granicach – na podstawie przepisów insolwencyjnych.

Dobrym przykładem zmiany podejścia w tym zakresie jest prawo niemieckie, które było dla nas wzorcem regulacyjnym. Początkowo również ograniczało uprawnienia udziałowców spółki będącej dłużnikiem, ale później nastąpiła rewizja tych przepisów. Niestety, ustawodawca polski nie śledził późniejszych zmian przepisów ustawodawstwa, które było dla nas wzorcem regulacyjnym.

Reasumując. Uważam, że uzasadnione są zarzuty skarżącego wskazujące na to, że obecne regulacje naruszają zasadę ochrony innych praw majątkowych, jakimi niewątpliwie jest prawo udziałowe w spółkach kapitałowych i to w sposób naruszający zasadę proporcjonalności.

Jeżeli chodzi o zarzut naruszenia prawa do sądu, to nie można podzielić zarzutu skarżącego, że do takiego naruszenia prawa do sądu dochodzi ze względu na brak możliwości zaskarżenia prawa konwersyjnego przez wspólnika lub akcjonariusza upadłej

spółki kapitałowej nie będącej wierzycielem. Mimo że przepisy wyraźnie tego nie wskazują, to w judykaturze i w piśmiennictwie dominuje pogląd, że udziałowcy spółki będącej dłużnikiem mają interes w zaskarżeniu układu konwersyjnego i takie zażalenie mogą wnieść. W przypadku skarżącego z taką sytuacją mieliśmy do czynienia.

Natomiast zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy, przede wszystkim art. 288 ust. 1 i 2 Prawa upadłościowego i naprawczego, prawa do sądu, zasługuje na uwzględnienie z innego powodu, z uwagi na brak możliwości uruchomienia efektywnej ochrony sądowej. Sama formalna możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie o zatwierdzeniu układu nic bowiem nie daje udziałowcowi, który takie zażalenie wnosi, z uwagi na to, że te przepisy wśród przesłanek odmowy zatwierdzenia układu nie przewidują konieczności wzięcia pod uwagę interesów majątkowych czy korporacyjnych dotychczasowych udziałowców, ale inne przesłanki nie związane z ochroną ich interesów we wskazanym zakresie.

Podsumowując jeszcze raz. Zaskarżone przepisy art. 270 ust. 1 pkt 4 i art. 294 ust. 3, w związku z art. 195 ust. 1, art. 197 ust. 3 i 4 oraz art. 288 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r., są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2, w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 45 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Dziękuję bardzo. Jestem do państwa dyspozycji.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo za przedstawienie sprawy. Otwieram dyskusję na temat sprawy SK 45/20 dotyczącej Prawa upadłościowego i naprawczego. Czy są pytania? Nie ma. Dziękuję bardzo. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 45/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (23) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1) Stwierdzam, że Komisja przyjęła projekt stanowiska.

Przechodzimy do omówienia sprawy K 19/20. Pani mecenas Marzena Laskowska, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt K 19/20 została wszczęta wnioskiem Krajowej Rady Komorniczej. Przedmiot kontroli obejmuje, pogrupowane w pewne kompleksy przepisów, normy wyrażone w ustawie z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych. Jest to ustawa, która wraz z ustawą z 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, stanowi element składowy szerokiej reformy przepisów regulujących funkcjonowanie zawodu komornika i postępowania egzekucyjnego.

Przepisy, które stanowią przedmiot kontroli w tej sprawie, są liczne i referowanie wszystkich zarzutów, które zostały sformułowane we wniosku zajęłoby bardzo dużo czasu, a zatem w tym zakresie odsyłam państwa do wniosku i do projektu stanowiska. Skrótowo powiem tylko, że są to przepisy, które odnoszą się do sposobu ustalania, uiszczania i ściągania opłat egzekucyjnych, w tym opłat stałych. Jest też mowa o tym, jakie wydatki komorników sądowych podlegają zwrotowi.

W odniesieniu do tych przepisów KRK sformułowała zarzuty wskazując na naruszenie praw majątkowych komorników, zasad wywodzonych z art. 2 konstytucji, w tym zasady lojalności państwa wobec jednostek, wobec adresatów przepisów, a także zarzut naruszenia zasady swobody działalności gospodarczej i prawa do sądu w zakresie, w jakim sprawna egzekucja wyroków sądowych stanowi jego element.

Pozwalam sobie mówić o tym skrótowo, dlatego że projekt przygotowany przez BAS zawiera propozycję wystąpienia do TK z wnioskiem o umorzenie postępowania.

Krajowa Rada Komornicza jest ogólnokrajowym organem organizacji zawodowej, a zatem w świetle konstytucji organem uprawnionym do inicjowania kontroli abstrakcyjnej. Ale o tym, czy wniosek złożyła rzeczywiście KRK, a nie osoba, która sporządziła ten wniosek i pod nim się podpisała, decydują treści uchwały podjętej przez KRK. Analiza tej uchwały wskazuje, że jakkolwiek KRK precyzyjnie określiła przedmiot kontroli, czyli sformułowała zarzuty, to jednak nie załączyła do tej uchwały pełnego wniosku wraz z uzasadnieniem, natomiast w § 2 tej uchwały sformułowała upoważnienie dla prezesa KRK do udzielenia pełnomocnictwa do reprezentowania KRK przed TK. Tymczasem

prezes udzielił pełnomocnictwa radcy prawnemu, który sporządził, a potem wniósł wniosek do TK. Owo pełnomocnictwo prezesa KRK dotyczyło sporządzenia wniosku, skierowania do Trybunału i reprezentowania KRK przed TK.

Te trzy czynności wykonywane w ramach postępowania wnioskowego należy traktować odrębnie. Przemawiają za tym następujące argumenty. Po pierwsze, dotychczasowe orzecznictwo TK w tym zakresie jest jednolite i konsekwentne, jeżeli idzie o kontrolę abstrakcyjną. Po drugie, ustawa o TK w przepisie, który dotyczy pełnomocnictw w sprawach skargowych, bo nie ma analogicznego przepisu, równie szczegółowego, jeżeli idzie o sprawy wnioskowe, rozdziela zakresy sporządzania, wnoszenia i reprezentowania podmiotu przed TK. Po trzecie, KRK już w przeszłości podejmowała uchwały upoważniające prezesa do udzielenia pełnomocnictwa, także wyodrębniając te trzy, wspomniane przeze mnie człony, czyniąc to np. w sprawie K 14/18. Tego rodzaju braku, uchybienia w postępowaniu wnioskowym przed TK nie można uznać za brak usuwalny. KRK nie może ponownie podjąć uchwały, w której przekazywałaby szersze upoważnienie prezesowi do udzielenia pełniejszego zakresu umocowania pełnomocnikowi, który sporządził i wniósł wniosek do TK. W związku z tym trzeba dojść do wniosku, że to postępowanie przed TK zostało wadliwie zapoczątkowane, tzn. wniosek został złożony przez podmiot nieuprawniony. W związku z tym postępowanie jest w tym zakresie niedopuszczalne.

Taka konkluzja widnieje w przygotowanym projekcie. Jeżeli są jakieś pytania, to chętnie się do nich odniosę. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję dotyczącą sprawy K 19/20. Czy są pytania do pani mecenas? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą K 19/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (24) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (2) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 46/20. Ponownie pani Marzena Laskowska, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie o sygn. SK 46/20 również przedmiot zaskarżenia jest tak obszerny, że jego relacjonowanie i cytowanie zaskarżonych przepisów wydaje się niezasadne. Dość wspomnieć, że kwestionowane są przepisy w różnych konfiguracjach związkowych, pochodzące z różnych aktów prawnych, przede wszystkim Prawa własności przemysłowej, Kodeksu postępowania administracyjnego, Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Kodeksu cywilnego, Prawa prasowego. Występują one w różnej konfiguracji, a ponieważ w znaczącej części projekt przygotowany przez BAS wieńczony jest wnioskiem o umorzenie postępowania, to ja tylko ogólnie wskażę, jakie przesłanki leżą u podstaw tego wniosku. Następnie skupię się na meritum problemu, które zostało rozstrzygnięte co do istoty w proponowanym i przedkładanym państwu projekcie.

Umorzenie postępowania wiąże się z tym, że niektóre przepisy, np. takie jak przepisy odsyłające do stosowania w postępowaniu przed Urzędem Patentowym, Kodeksu postępowania administracyjnego nie zawierają takich norm, które ingerowałyby w sferę praw i wolności jednostki, a więc nie mogą być przedmiotem kontroli w ramach rozpatrywania skargi konstytucyjnej. Podobnie przepis, który wiąże się z podejmowaniem rozstrzygnięć przez NSA w składzie 7 sędziów, gdy mają do czynienia z rozstrzygnięciem jakiejś kwestii prawnej, rozbieżnie interpretowanej w praktyce sądowej. To jest kompetencja sądów orzekających, a nie prawo i wolność jednostki. Kolejna przesłanka umorzenia wiąże się z tym, że przepis reguluje granice ochrony płynącej z przyznanego znaku towarowego, Tymczasem znak nie został przyznany skarżącej i wobec tego przepis został zakwestionowany abstrakcyjnie, w tym sensie, że nie był podstawą rozstrzygnięcia o jej prawach i wolnościach.

Inne przepisy wymienionego przeze mnie Kodeksu cywilnego tudzież Prawa prasowego zostały przywołane bez związku ze sprawą indywidualną skarżącej i stanowią tylko tło rozważań i tło formułowanego przez skarżącą, w istocie, wniosku *de lege ferenda*

– zmiany systemowe związane z ochroną tytułu prasowego, jak automatycznie znaku towarowego podlegającego ochronie prawnej.

Podobne przesłanki przemawiają za umorzeniem postępowania w zakresie kwestionowanych przepisów pochodzących z ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Wreszcie pojawia się zarzut, akcentujący niejednoznaczność przepisów ustawy – Prawo własności przemysłowej, ale skarżąca w żaden sposób nie wykazuje, że istnieje rozbieżność orzecznictwa. Koncentruje się na wyrokach zapadłych w jej sprawie, ale nie sięga po rozstrzygnięcia wydane przez sądy i organy w innych sprawach, innych podmiotów i innych jednostek na przestrzeni lat. W związku z tym trudno jest mówić o rozbieżności w obrębie jednego postępowania, gdzie organy wskutek ponownego rozpatrzenia sprawy, uwzględnienia wyroków sądów nakazujących uwzględnić dodatkowo jakieś czynniki i przesłanki, zmieniały swoje stanowisko.

Jak wspomniałam, sformułowany jest obszerny wniosek o umorzenie postępowania. Natomiast propozycja co do meritum brzmi tak, aby stwierdzić, że art. 244 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej oraz art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, w zakresie, w jakim przyznają stronie postępowania przed Urzędem Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej prawo zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, są zgodne z art. 78 konstytucji.

Czego dotyczy istota tego problemu? Skarżąca wystąpiła do Urzędu Patentowego RP w roku 2003 o udzielenie prawa ochronnego na znak towarowy. To był rejestrowany wcześniej tytuł prasowy. Od tamtej pory, od decyzji, która zapadła 5 lat później, wydanej przez UPRP, odmawiającej jej tego prawa ochronnego, skarżąca odwoływała się, składała przysługujące jej środki prawne. Wielokrotnie sprawę badał NSA, wojewódzkie sądy administracyjne, a także sam Urząd Patentowy RP. Ostateczne rozstrzygnięcie, od którego nie przysługiwały skarżącej już żadne środki zaskarżenia, stanowił wyrok NSA z 2018 roku.

Skarżąca kwestionuje przywołane przeze mnie przepisy, które przyznają jej prawo do ponownego rozpatrzenia sprawy przez UPRP zamiast, jak chciałaby skarżąca, prawo do odwołania, czyli do zaskarżenia decyzji pierwszej instancji do organu, który byłby odrębny w stosunku do UPRP i gwarantował jej dwuinstancyjność postępowania.

W tym zakresie stanowisko proponowane w przedłożonym projekcie stanowiska Sejmu, zawiera wniosek o stwierdzenie zgodności ze względu na zawartość normatywną wzorca kontroli, czyli art. 78 konstytucji. Przepis ten nie ustanawia prawa do zaskarżenia orzeczenia bądź decyzji w sposób absolutny. Przeciwnie, jest to przepis, który pozwala ograniczać, a nawet odjąć w uzasadnionych przypadkach prawo do zaskarżenia.

Z bogatego i konsekwentnego w tym zakresie orzecznictwa TK wynika, że użyte w art. 78 konstytucji sformułowanie „zaskarżenie" należy rozumieć możliwie szeroko. TK nie twierdzi, że elementem tego konstytucyjnie rozumianego zaskarżenia jest dewolutywność wnoszonego środka, że w przypadku, gdy organ, ze względu na swoje usytuowanie w strukturze administracji publicznej, nie ma organu nadrzędnego, to może sam w trybie ponownego rozpatrzenia sprawy wyczerpywać nakaz konstytucyjny ujęty w art. 78. Innymi słowy, ponowne rozpatrzenie sprawy nie powinno być traktowane jako wyjątek od art. 78, tylko jako jego realizacja, zwłaszcza gdy, jak podkreśla TK, w postępowaniu przed organem zapewnione są inne gwarancje proceduralne, które sprzyjają ponownemu przeanalizowaniu materiału dowodowego i wydaniu rozstrzygnięcia co do istoty, co ma miejsce przed UPRP.

W stanowisku przeprowadzona jest pełna analiza wskazująca na to, dlaczego UPRP jest centralnym organem, nad którym nie ma żadnego nadzorczego. Została również przeprowadzona analiza postulatu skarżącej, która domagała się, aby takim odwoławczym organem była albo Izba Odwoławcza przy Urzędzie Patentowym, jak miało to miejsce w poprzednim stanie prawnym, albo, jak było jeszcze pod rządami konstytucji PRL, Komisja Odwoławcza.

Do tych postulatów, które w istocie nie mają charakteru zarzutów konstytucyjnych, także przedstawiona została argumentacja, dlaczego są one chybione i nie mogą zostać uwzględnione. W tej kwestii odsyłam państwa do lektury.

Jeśli są jakiekolwiek pytania, to chętnie na nie odpowiem. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Ciekawa sprawa idzie na umorzenie, bo prawo patentowe to rzadki przedmiot kontroli. Szkoda, że państwo tak się napracowali, a sprawa idzie na umorzenie, ale tak niestety jest.

Otwieram dyskusję dotyczącą sprawy SK 46/20. Czy są pytania do pani mecenas? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 46/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (24) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 77/20. Jeszcze raz pani Marzena Laskowska, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Dziękuję bardzo. Mam zaszczyt przedstawiać projekt przygotowany przez nieobecnego eksperta, pana prof. Pawła Daniluka. Mam nadzieję, że przedstawię go w sposób tak prawidłowy i wyczerpujący, że będzie to dla państwa satysfakcjonujące.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 77/20 także jest zwieńczona wnioskiem o umorzenie postępowania. W tym przypadku skarżący zakwestionował tylko dwa przepisy. Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o prokuraturze oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym. On ma być niezgodny z art. 2 konstytucji;

Drugi przepis to art. 611tb § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, w zakresie wyłączającym dopuszczalność zaskarżenia zażaleniem postanowienia sądu w przedmiocie wystąpienia do właściwego organu państwa członkowskiego Unii Europejskiej o wykonanie kary pozbawienia wolności. Tutaj wzorcami kontroli są: art. 78, w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 konstytucji.

W przypadku tej skargi konstytucyjnej skupię się na zarysowaniu stanu faktycznego, bo on doprowadzi nas w sposób klarowny do problemu prawnego. W roku 2005 i 2007 w stosunku do skarżącego orzeczone zostały kary pozbawienia wolności. W pierwszym przypadku 1 roku i 2 miesięcy, w drugim przypadku 1 roku i 6 miesięcy. Następnie w roku 2009 i 2011 zarządzono wykonanie tych kar. Z uwagi na to, że skarżący był poza granicami Polski wydano europejski nakaz aresztowania. Skarżący został zatrzymany w Wielkiej Brytanii i przekazany do Polski.

Obrońca skarżącego wniósł w roku 2018 o wystąpienie przez sąd polski o wykonanie orzeczonych kar na terenie Wielkiej Brytanii. Argumentował to faktem, że od 2007 roku skarżący mieszka i pracuje w Wielkiej Brytanii. Tam ma rodzinę i dziecko. Dzięki odbywaniu tej kary w Wielkiej Brytanii w sposób pełniejszy osiągnięte zostałyby cele wychowawcze kary, jaka została wobec niego orzeczona.

Sąd okręgowy wydał postanowienie, w którym nie uwzględnił owego wniosku o wykonanie orzeczonych kar na terenie Wielkiej Brytanii. Obrońca skarżącego wniósł zażalenie. Zarządzeniem sądu odmówiono jego przyjęcia, jako niedopuszczalnego, ze względu na to, że na postanowienie nie przysługuje zażalenie, a także na to, że zażalenie zostało złożone po terminie.

Analiza formalnoprawna przeprowadzona w projekcie stanowiska wskazuje na to, że wniosek nie spełnia warunków, które są niezbędne do tego, aby TK rozpoznał co do istoty skargę konstytucyjną. Chodzi o brak prawidłowo sporządzonego zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów. Autor projektu koncentruje się przede wszystkim na tym, że zarzut art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej k.p.k. bazuje na przekonaniu o tym, że elementem zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada stosowania prawa względniejszego, czyli łagodniejszego dla sprawcy.

Ta teza jest kontrowersyjna i orzecznictwo TK wskazuje na istnienie rozbieżności w ramach samego trybunału, czy rzeczywiście taki sens normatywny art. 2 konstytucji można przypisać. Lakoniczność uzasadnienia skargi konstytucyjnej w tym zakresie nie pozwala podjąć jakiejś dyskusji i nie pozwala zająć uczestnikom postępowania stanowiska co do meritum. TK skarżącego w tym zakresie zastąpić oczywiście nie może.

Co więcej, gdy idzie o drugi zaskarżony przepis, czyli art. 611tb § 1 k.p.k., to również uzasadnienie skargi konstytucyjnej cechują podobne deficyty i brak argumentacji.

Co więcej, ten przepis, jak wywodzi autor projektu, w ogóle nie znajdował zastosowania w sprawie skarżącego, ponieważ jego zastosowanie było wyłączone przez kwestionowany art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej.

To kryterium, które zdecydowało o tym, że wyroków skarżący nie mógł odbywać za granicą, czy też sąd polski nie miał kompetencji do występowania o ich realizację za granicą, w państwie członkowskim UE, wiązał się z cezurą czasową określoną w jednym z przepisów. Otóż wyroki zapadłe w sprawie skarżącego zostały wydane przed 1 grudnia 2011 roku. Można powiedzieć, że dodatkowym argumentem za umorzeniem postępowania w odniesieniu do art. 611tb § 1 k.p.k. jest to, że skarżący wnosząc zażalenie po terminie przysługującym na tę czynność, w istocie nie wyczerpał toku odwoławczego. Jak wiadomo z orzecznictwa TK nie można kwestionować przepisu zakazującego skarżenia decyzji czy postanowienia sądowego w sytuacji, gdy skarżący nie doprowadzi do wydania wyroku bazującego na tym właśnie przepisie w jego sprawie indywidualnej.

Podsumowując, przesłanki formalnoprawne przemawiają za tym, aby wnosić o umorzenie sprawy o sygn. SK 77/20. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Sądzę, że pan Paweł Daniluk może być zadowolony z omówienia tej sprawy. Rozumiem, że jest pani upoważniona do udzielania odpowiedzi na pytania w tej sprawie. Otwieram dyskusję dotyczącą sprawy SK 77/20. Czy są pytania do pani mecenas? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 77/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (23) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty jednogłośnie.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 84/20. Pan profesor Piotr Czarny, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Piotr Czarny:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie o sygn. akt SK 84/20 przedmiotem zaskarżenia jest art. 17 pkt 1 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Ten przepis oddaje do właściwości sądów okręgowych sprawy o prawa niemajątkowe i łącznie z nimi dochodzone roszczenia majątkowe.

Skarżący kwestionuje zgodność tej regulacji z art. 45 konstytucji, w związku z art. 2 konstytucji. Podnosi dwa zarzuty. Pierwszy polega na tym, że, zdaniem skarżącego – cytuję – „wskutek rozwoju judykatury” doszło do ukształtowania się niekonstytucyjnej praktyki, która zakłada, że właściwie tylko w sprawach o prawa niemajątkowe orzekają sądy okręgowe i, zdaniem skarżącego, stanowi to naruszenie prawa do sądu właściwego. Po drugie, skarżący kwestionuje samo określenie „prawa niemajątkowe” uważając je za zbyt ogólnikowe, zbyt niejasne.

Wstępny problem, który pojawił się w tej sprawie, dotyczy zachowania terminu do jej złożenia. Nie wnikając nadmiernie w szczegóły, powiem, że rzecz polegała na tym, że pierwszy, ustanowiony przez sąd pełnomocnik skarżącego, został przez sąd zwolniony z wykonywania tej funkcji i ustanowiono drugiego pełnomocnika. Dopiero on złożył skargę. Jednak TK we wstępnym rozpoznaniu tej skargi stwierdził, że łączny czas od doręczenia skarżącemu prawomocnego rozstrzygnięcia przekraczał wymiar 3 miesięcy, nawet biorąc pod uwagę uwzględnienie zawieszenia związanego z wystąpieniem skarżącego o ustanowienie pełnomocnika. Tego stanowiska, że doszło do przekroczenia, nie podzielił skład rozpatrujący zażalenie.

Wspominam o tym dlatego, że sprawa ma charakter precedensowy pod rządami obecnie obowiązującej ustawy o TK, ponieważ w tym postanowieniu, w którym uwzględniono zażalenie, TK wprost napisał, że orzecznictwo dotychczasowe jest nie do końca jasne i ten problem wymaga rozstrzygnięcia składu orzekającego.

Stąd też w pierwszej części stanowiska, przygotowanego w BAS, jest analiza tego konkretnego problemu: jak zwolnienie przez sąd ustanowionego pełnomocnika wpływa na termin do złożenia skargi? Nie śledząc tego dokładnie, bo były trzy orzeczenia na ten temat, wydane jeszcze pod rządami ustawy z 1997 roku... W każdym razie TK był wcześniej bardziej liberalny. Wydaje się, taka jest konkluzja tego stanowiska, że jeżeli sąd zwolni z funkcji pełnomocnika, to przez analogię należy stosować przepisy dotyczące

tego okresu, kiedy skarżący nie ma jeszcze wyznaczonego konkretnego pełnomocnika. Przypomnę tylko, że termin do wniesienia skargi rozpoczyna swój bieg w chwili, kiedy ustanowiony pełnomocnik dowiaduje się, że ma reprezentować określonego klienta.

Konkludując, jeżeli chodzi o kwestię proceduralną o precedensowym charakterze, to z tego powodu nie ma w tym stanowisku wniosku o umorzenie postępowania.

Natomiast ten wniosek postawiony jest w innych przypadkach. Można wskazać dwie przyczyny. Pierwsza, skarżący w swoim postępowaniu domagał się zadośćuczynienia w formie pieniężnej. To było przedmiotem jego roszczenia. Istotnie podstawą było tutaj, jak to jest w przypadku zadośćuczynienia, naruszenie, tak to formułuje skarżący, prawa do sądu. Nie chcę szczegółowo opisywać bardzo złożonej problematyki, bo w innej sprawie pełnomocnik skarżącego odmówił sporządzenia skargi konstytucyjnej. Dokładnie rzecz biorąc, pełnomocnik sporządził opinię o braku podstaw do sporządzenia skargi. Skarżący z tego wyprowadził wniosek, że zamknięto mu drogę do skargi konstytucyjnej. Tę sprawę jednak zupełnie zostawiamy.

Pierwszą podstawą umorzenia jest to, że norma, którą formułuje skarżący w ogóle nie była podstawą rozstrzygnięcia sądu. W tej sprawie sądy rozstrzygały o roszczeniu majątkowym, a tylko podstawą dochodzenia tego roszczenia była kwestia ewentualnie podpadająca pod to sformułowanie.

Druga kwestia też dotyczy sformułowania przedmiotu kontroli. Skarżący pisze, że zawężająca wykładnia zaskarżonego przepisu ukształtowała się w drodze rozwoju judykatury. Stoimy na stanowisku, z powołaniem się na orzecznictwo SN, że to jest teza nieprawdziwa. Po drugie, nie została ona w żaden sposób w skardze wykazana czy uprawdopodobniona. Skarżący nie powołuje się na żadne orzeczenia SN. Wcześniej już była mowa o tym, że niektórzy skarżący z rozstrzygnięcia w ich sprawach, na podstawie tych rozstrzygnięć formułują takie ogólne wnioski, ale one nie znajdują oparcia w faktach. Poza tym skarga nie spełnia wtedy wymogów formalnych.

Wreszcie, jeżeli chodzi o wzorzec kontroli, to skarżący powołuje się na naruszenie prawa do sądu, a konkretnie chodzi mu o prawo do sądu właściwego, chodzi o fragment art. 45 ust. 1 konstytucji. Rzecz polega na tym, że trudno z konstytucji wyprowadzić prawo do tego, żeby w sprawie orzekał sąd okręgowy albo sąd rejonowy. Konstytucja w ogóle nie zna tych pojęć. Rozróżnia różne rodzaje sądów i w dotychczasowym orzecznictwie TK ujmowane było to w ten sposób, że nie można utożsamiać konstytucyjnego prawa do sądu właściwego z prawem do sądu, który jest wskazany w ustawie. To są pewne odrębne kategorie pojęciowe.

Nie będę mówił o samym uzasadnieniu, bo wspominałem o tym, że jest bardzo lakoniczne, to są dwie strony druku. Tylko tytułem ilustracji, bo skarżący nie analizuje tutaj ani orzecznictwa SN, ani poglądów doktryny, ani orzecznictwa TK. Jest tylko jeden wyjątek dotyczący dopuszczalności skarg, jeżeli chodzi o ustrój organu ławy sądowniczej.

Podsumowując, dodam tylko, że w tej sprawie TK zależy chyba na szybkim rozstrzygnięciu, bo zwrócił się do Sejmu o to, żeby stanowisko zostało możliwie szybko przedstawione. Bardzo dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo za zreferowanie sprawy. Otwieram dyskusję dotyczącą sprawy SK 84/20. Czy są pytania do pana profesora? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 84/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (23) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty.

Przechodzimy do ostatniej dziś sprawy. Jest to sprawa o sygn. K 25/20. Jest to sprawa, która pojawiła się w poprzedniej kadencji, ale z uwagi na dyskontynuację spraw została umorzona. Dziś ponownie staje się przedmiotem rozstrzygnięcia przed TK.

Pan profesor Karol Dobrzeniecki, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa jest dość złożona i dlatego postaram się przedstawić ją możliwie krótko. Tak jak pan powiedział, ta sprawa była już przedmiotem rozważań Komisji. Konkluzje, które się pojawiają w naszym stanowisku, są tożsame

z tymi, które już były. Chcę jeszcze dodać, że głosowanie wtedy było jednomyślne całej Komisji za tym stanowiskiem.

Należy stwierdzić, że art. art. 1113 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, w zakresie, w jakim bezwarunkowo nakazuje odrzucenie pozwu lub wniosku albo umorzenie postępowania w sprawach dotyczących zbrodni wojennych, ludobójstwa i zbrodni przeciw ludzkości, jest niezgodny z art. 30 i art. 45 ust. 1 konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 9 konstytucji.

Jeżeli chodzi o przytoczone przepisy, to jeżeli chodzi o art. 1103, to zakres tego wniosku był szerszy i tutaj również wnosimy o umorzenie. Do tego wątku za chwilę wrócę, tylko przytoczę te artykuły. Art. 1103^{7} stanowi: Sprawy rozpoznawane w procesie należą do jurysdykcji krajowej także wtedy, gdy dotyczą zobowiązania niewynikającego z czynności prawnej, które powstało w Rzeczypospolitej Polskiej. Najważniejszy z punktu widzenia sprawy skutek tego przepisu jest taki, że rozszerza on jurysdykcję sądów polskich na wypadki, gdy podsądny nie ma siedziby, miejsca zamieszkania i pobytu w Polsce. Najczęściej te zobowiązania wynikają z czynów niedozwolonych.

Wnioskodawcy wskazują, że przepis ten jest niekonstytucyjny w zakresie, w jakim wyłącza zobowiązania o odszkodowania należne od obcego państwa z tytułu zbrodni wojennych, ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości, ze względu na stwierdzenie przez sąd orzekający istnienia w tych sprawach immunitetu jurysdykcyjnego państwa.

Jeżeli chodzi o drugi przepis, który był przedmiotem wniosku, to art. 1113 k.p.c. stanowi, że: „Immunitet sądowy sąd bierze pod rozwagę z urzędu w każdym stanie sprawy. W razie stwierdzenia istnienia immunitetu sąd odrzuca pozew albo wniosek. Rozpoznanie sprawy z naruszeniem immunitetu sądowego powoduje nieważność postępowania".

Wnioskodawcy wskazują na sprzeczność z konstytucją w takim zakresie, w jakim ten przepis dopuszcza wywiedzenie immunitetu państwa dla ochrony obcych państw przed pozwaniem przed sąd polski za czyny stanowiące zbrodnie wojenne, ludobójstwo i zbrodnie przeciwko ludzkości.

Zaczynając od analizy formalnoprawnej, pragnę zwrócić uwagę na to, że wątpliwości wzbudza sposób uzasadnienia zarzutów sformułowanych pod adresem art. 1103^{7} pkt 2 k.p.c. Przepis ten nie został bowiem przywołany wraz z przyjętą w orzecznictwie i doktrynie wykładnią, co w efekcie prowadzi do błędnego sformułowania problemu konstytucyjnego i treści zarzutu niekonstytucyjności.

Od momentu wejścia w życie nowelizacji k.p.c. w 2008 roku, wyznaczenie granic kompetencji sądów polskich w stosunkach z zagranicą następuje na dwóch poziomach. Na poziomie władzy jurysdykcyjnej, która wynika z treści prawa międzynarodowego oraz jurysdykcji krajowej, która wyznacza granice, w których państwo korzysta z przysługującej mu władzy jurysdykcyjnej. Są to dwie niezależne przesłanki procesowe, które należy rozpatrywać oddzielnie. Autorzy wniosku zdają się nie dostrzegać tej różnicy. Przedmiotem zaskarżenia uczynili przepis kodeksu, który odnosi się do przesłanki jurysdykcji krajowej i nie ma on zastosowania do władzy jurysdykcyjnej polskich sądów. Uwzględniając ten podział, trzeba powiedzieć, że ten zarzut nie jest trafny. Nie jest takim, który moglibyśmy skonfrontować odnośnie do badania konstytucyjności tego przepisu. Dotyczy on po prostu innej kwestii niż ta, którą wnioskodawcy chcieli wykazać.

Jeżeli chodzi o art. 1113, to postulujemy pewną korektę zakresu zaskarżenia. We wniosku zakwestionowano przepis w zakresie, w jakim dopuszcza wywiedzenie immunitetu państwa dla ochrony obcych państw przed pozwaniem przed sąd polski za czyny stanowiące zbrodnie wojenne, ludobójstwo i zbrodnie przeciwko ludzkości. Zarówno w doktrynie polskiej, jak i obcej, za podstawę immunitetu państwa wskazuje się zasadę suwerennej równości państw, stanowiącą jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego. To jest zasada zwyczajowa, ale odzwierciedlona w art. 2 ust. 1 Karty Narodów Zjednoczonych.

Mając to na względzie wydaje się, że wnioskodawcy błędnie założyli w *petitum* wniosku, iż art. 1113 k.p.c. dopuszcza wywiedzenie immunitetu państwa dla ochrony obcych państw z prawa krajowego. Art. 1113 reguluje wprost jedynie znaczenie i skutki immunitetu sądowego w postępowaniu cywilnym. Dlatego proponujemy, żeby dokonać korekty i rozważyć, zając stanowisko w zakresie, w jakim w ramach wewnętrznych stosunków

procesowych przepis ten bezwarunkowo nakazuje odrzucenie pozwu lub wniosku albo umorzenie postępowania w sprawach dotyczących zbrodni wojennych, ludobójstwa i zbrodni przeciw ludzkości. Trzeba odnieść się do tych regulacji w prawie wewnętrznym, jako że prawo międzynarodowe jest tutaj poza obszarem jurysdykcji.

W ocenie BAS przepis art. 1113 k.p.c. nie jest niezgodny z art. 9 konstytucji, który stanowi: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego". Art. 1113 k.p.c. nie zawiera żadnych regulacji, które podważałyby obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego, regulowały miejsce w międzynarodowym systemie prawa, nie zawiera też postanowień, które regulowałyby miejsce umów międzynarodowych i zwyczajów międzynarodowych. W tym sensie ten przepis odnosi się do wewnętrznych kwestii procesowych, postępowania sądu. W związku z tym nie można stwierdzić, że jest niezgodny z art. 9 konstytucji.

Gdyby natomiast doszło do zarzutu niezgodności art. 1113 k.p.c. z art. 30 i art. 45 konstytucji, czyli z zasadą godności i prawem do sądu, to BAS przychyla się do negatywnej opinii wnioskodawców. Z jakiego powodu? Przestrzegając prawa międzynarodowego musimy uznać, że korzystanie przez państwo obce z immunitetu stanowi przeszkodę do rozpoznania sprawy przez sąd polski. W obecnym stanie prawnym, w razie jego stwierdzenia sąd powinien pozew albo wniosek odrzucić. W przepisie, który kwestionowany jest przez grupę posłów, nie wskazano terminu na uwzględnienie przez sąd faktu istnienia immunitetu państwa. Ustawodawca wprowadził zasadę, że sąd bierze immunitet pod rozwagę z urzędu na każdym etapie sprawy. Ten przepis nie wyklucza sytuacji, w której do odrzucenia pozwu dochodzi jeszcze przed doręczeniem jego odpisu pozwanemu państwu. Rozwiązanie powoduje, że państwo obce, nawet gdyby chciało się zrzec immunitetu, nie ma takiej możliwości, bo wniosek zostanie temu państwu doręczony.

W ocenie Sejmu, szczególnie jeżeli chodzi o tak poważne i bulwersujące sprawy, bo tu chodzi o zbrodnie wojenne popełnione w czasie II wojny światowej, rozwiązanie prawne nie może iść w taki sposób, żeby uniemożliwiało temu państwu działanie, nawet gdyby ono chciało wejście w spór sądowy z pokrzywdzonym. Idąc o krok naprzód, niż to jest konieczne z punktu widzenia prawa międzynarodowego, z urzędu, na każdym etapie, przed doręczeniem pozwu, sąd umarza postępowanie czy w inny sposób je kończy.

To z punktu widzenia zasad konstytucyjnych, szczególnie prawa do sądu i ochrony ludności, budzi poważne wątpliwości. Te sprawy mają szczególny ciężar gatunkowy i powinny być potraktowane w szczególny sposób w celu ochrony godności człowieka i mając na względzie to, że nielegalne działania doprowadziły do śmierci, okaleczania ludzi i szkód materialnych na wielką skalę. Zasadne byłoby, żeby poszkodowani mogli skutecznie uruchomić procedurę sądową.

Przekonanie co do zakresu immunitetu państwowego w prawie międzynarodowym także ulega modyfikacji. Dawniej państwa opowiadały się za bezwzględnym immunitetem, a teraz idą w kierunku ograniczenia immunitetu. Na skutek zmiany świadomości w tych sprawach państwa będą chciały wchodzić w spór.

Te rozwiązania, które w tej chwili k.p.c. w tym zakresie oferuje, nie są właściwe z punktu widzenia konstytucyjności. Należy uznać, że art. 1113 k.p.c., w zakresie, w jakim bezwarunkowo nakazuje odrzucenie pozwu lub wniosku albo umorzenie postępowania w sprawach dotyczących zbrodni wojennych, ludobójstwa i zbrodni przeciw ludzkości, jest niezgodny z art. 30 i art. 45 ust. 1 konstytucji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję nad sprawą K 25/20. Przedstawicielem Sejmu będzie pan przewodniczący Marek Ast. Czy są pytania do pana profesora? Nie ma. Ja mam jedną uwagę i jedno pytanie.

Jedna rzecz, która wynikła z wypowiedzi pana profesora. Chodzi o możliwość podjęcia z urzędu przez sąd decyzji o umorzeniu postępowania jeszcze przed doręczeniem odpisu pozwu stronie pozwanej, czyli rządowi państwa obcego. Pan profesor przedstawił skrajną sytuację, że sąd będzie to czynił z urzędu zanim jeszcze sprawa zostanie doręczona. Nie mniej samo uprawnienie sądu nie decyduje o tym, że sąd z tego prawa każdorazowo skorzysta. Praktyka pokazuje, że sąd zawsze stronę pozwaną zobowiązuje w określonym

terminie do skorzystania z przysługującego jej prawa zrzeczenia się immunitetu, który w tej chwili chroni państwo w takich sprawach. Nie wiem skąd ten jednoznaczny wniosek, że nigdy nie dojdzie do rozstrzygnięcia przed sądem tego typu spraw, bo sądy będą je z urzędu umarzać. To uprawnienie sądu jest zarezerwowane, w mojej ocenie, na wypadek biernej postawy rządu państwa obcego, np. nieodpowiadania na korespondencję albo prób ustalenia strony właściwej, tak żeby to było traktowane jako coś ostatecznego, a nie zastępowało udziału strony w postępowaniu czy je uniemożliwiało.

Druga uwaga na tle prawnym. Proszę mnie poprawić, jeżeli się mylę, ale chyba pan profesor w swoim wywodzie pomija jedno rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1215/2012 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych. Wynika z niego, że rozporządzenie to, do stosowania którego jako członek UE jesteśmy zobowiązani, nie obejmuje spraw dotyczących odpowiedzialności państwa za działania lub zaniechania w wykonywaniu władzy publicznej, czyli *acta iure imperi*. A te sprawy, o których mówimy, czyli sprawy odszkodowawcze z tytułu zbrodni wojennych są takowym *acta iure imperi,* co wynika z orzeczenia Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach Niemcy-Grecja, Niemcy-Włochy. To rozporządzenie w art. 27 stanowi, że sądy polskie będą zobowiązane z urzędu stwierdzić brak swojej jurysdykcji w przedmiocie wykonania orzeczenia zobowiązującego inne państwo UE do określonego świadczenia w związku z działaniami stanowiącymi *acta iure imperi*.

Pytanie: jak to stanowisko, o którym dziś mówimy w k.p.c. będzie się miało do tego rozporządzenia Rady? Pytanie: czy otwierając obywatelom drogę do sądu – co jest ze wszech miar potrzebne – czy my im jednocześnie zapewnimy prawną realizację wyroków, które miałyby zapaść, bo prawo opisane w art. 45 konstytucji, dając obywatelowi prawo do sądu, ale mu jednocześnie zabierając prawo do wykonywania takich wyroków... Pytanie: czy nie otworzymy obywatelom drzwi, za którymi niczego nie będzie? Pytanie: co z tym fantem zrobić? Czy te przepisy unijne pan profesor brał pod uwagę, przygotowując projekt stanowiska? Dziękuję.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, najpierw pierwsze pytanie. Jeżeli popatrzymy na treść art. 1113 k.p.c., to on dość kategorycznie stwierdza, że: „Immunitet sądowy sąd bierze pod uwagę z urzędu w każdym stanie sprawy. W razie stwierdzenia istnienia immunitetu sąd odrzuca pozew albo wniosek”. To nie jest uprawnienie fakultatywne. Dominująca praktyka jest taka, że sąd, natrafiając na tego rodzaju sprawę, gdzie pozwanym jest państwo, po prostu taką sprawę umarza. Oczywiście wymagałoby to przeanalizowania takiej praktyki.

Chcę tylko powiedzieć, że do tej sprawy, bo ona wydawała się nam bardzo trudna, stanowisko powstawało bardzo długo. Bazujemy na stanowisku, które powstawało prawie rok w poprzedniej kadencji. Było w to zaangażowanych 4–5 ekspertów, którzy pisali opinię prawną: internacjonalistów, prawników, nauczycieli uniwersyteckich, którzy tę sprawę analizowali. Stąd takie ostrożne podejście.

Ta propozycja nie idzie tak szeroko, jak wnioskodawcy by chcieli i wkracza w obszar, który jest zarezerwowany dla prawa międzynarodowego. Ma ona dać obywatelom szansę wszczęcia tego postępowania bez definitywnego określenia, czy ono będzie się rzeczywiście toczyło. Jak mówiłem, immunitet państwa nie jest czymś, co jest dane raz na zawsze w takim kształcie, on także się zmienia.

Te orzeczenia, o których pan przewodniczący wspomniał, sądów włoskich, czy sądów greckich, pokazują, że te państwa, które były ofiarami II wojny światowej, również modyfikują swoje podejście do kwestii immunitetu. Jeszcze ostrzej, niż jest w tym stanowisku, podchodzą do kwestii implementacji do prawa krajowego zwyczaju międzynarodowego odnoszącego się do immunitetu państwa, jeżeli dotyczy to zbrodni wojennych. Wydaje mi się, że to stanowisko jest umiarkowane i przynajmniej stwarza możliwość wszczęcia postępowania. Obce państwo musi się wypowiedzieć, że np. nie chce odpowiadać w tej sprawie i podnosi zarzut immunitetu. To też jest, moim zdaniem presja, żeby państwa, które uczestniczyły, nie chcę wchodzić w polemiki historyczne, i które, według wielu osób

odpowiadają moralnie za pewne zbrodnie, żeby musiały to jednoznacznie akcentować. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Czy mógłby pan przypomnieć, jak w projekcie ujęto zmodyfikowany zakres niezgodności tego artykułu?

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, wnioskodawcy twierdzili, że art. 1103^7 pkt 2 jest niekonstytucyjny w tym zakresie, w jakim wyłącza zobowiązania o odszkodowanie należne od obcego państwa z tytułu zbrodni wojennych, ludobójstwa i zbrodni przeciwko ludzkości, ze względu na stwierdzenie przez sąd orzekający istnienia w tych sprawach immunitetu jurysdykcyjnego państwa. Natomiast art. 1113 jest sprzeczny z konstytucją w zakresie, w jakim dopuszcza wywiedzenie immunitetu państwa dla ochrony obcych państw przed pozwaniem przed sąd polski za czyny stanowiące zbrodnie wojenne, ludobójstwo i zbrodnie przeciwko ludzkości.

Natomiast my proponujemy, żeby uznać, że jest niezgodny z konstytucją w zakresie, w jakim bezwarunkowo nakazuje odrzucenie pozwu lub wniosku albo umorzenie postępowania w sprawach dotyczących zbrodni wojennych, ludobójstwa i zbrodni przeciw ludzkości. Dajemy niejako furtkę do tego, żeby sądy także uwzględniały ewolucję prawa międzynarodowego przy rozstrzyganiu sprawy immunitetu.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo za to wyjaśnienie. Rozumiem samą skargę grupy posłów, jak też projekt stanowiska w tej bardzo skomplikowanej sprawie. Bardzo dziękuję wszystkim osobom, które pochyliły się nad przygotowaniem tego projektu stanowiska. Bardzo jest ważne, żeby to wybrzmiało na posiedzeniu Komisji, bo w przyszłości protokół będzie źródłem wiedzy odnośnie do stanu prawnego. Orzeczenie TK w takim brzmieniu, jak jest proponowany projekt stanowiska, jedynie umożliwi polskim obywatelom podjęcie prób dochodzenia jakichkolwiek roszczeń, oczywiście o tym nie przesądzając i nie przesądzając jednocześnie o odpowiedzialności. Chodzi o to, żeby jednym wnioskiem nie tworzyć złudnego wyobrażenia, że sprawa jest zamknięta, wyjaśniona w tym sensie, że teraz przed polskimi sądami będą się toczyły sprawy, bo i w tym zakresie nie mamy dobrze przygotowanych przepisów, ani umów międzynarodowych. Należy to traktować jako początek bardzo długiej drogi tworzenia ram prawnych dochodzenia roszczeń w tym zakresie. Czy się zgadza?

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Tak też to rozumiem, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Czy są kolejne pytania? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą K 25/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (26) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty.

Przechodzimy do spraw bieżących. Trzy drobne kwestie. Niedawno spotkaliśmy się w gronie prezydium Komisji i podjęliśmy decyzję, że po zaopiniowaniu spraw, które trafiają przed oblicze TK, będziemy się starali podejmować także komisyjne inicjatywy ustawodawcze będące realizacją zapadłych przed TK orzeczeń. Sprawa jest oczywiście konsultowana w tym zakresie z BAS. Ustaliliśmy w gronie prezydium, że w sprawach niewywołujących politycznych emocji i w sprawach, które wymagają pilniejszego rozpatrzenia przez Sejm będziemy starali się podejmować inicjatywy ustawodawcze.

Mamy już pierwsze zgłoszenie od pani przewodniczącej Bartuś w zakresie zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego. Kilka takich propozycji przedstawimy państwu pod opinię całej Komisji. To będzie kilka spraw, którymi chcielibyśmy się zająć jako Komisja i przygotować komisyjne projekty ustaw.

Druga kwestia, to jest prośba, która jest kierowana od coraz większej liczby członków Komisji, a której adresatem jest BAS. Chodzi o to, żeby w miarę możliwości projekty stanowisk i harmonogram posiedzeń były znane członkom Komisji z większym wyprzedzeniem niż dzień poprzedzający posiedzenie Komisji. Zwłaszcza chodzi o pro-

jekty stanowisk w sprawach skomplikowanych, w sprawach, które mają wielostronicowe uzasadnienie.

Członkowie Komisji wielokrotnie dopytują, dlaczego tak się dzieje, bo chcą się przygotować do pytań, a często projekty stanowisk są przedstawiane dopiero w czasie posiedzeń Komisji. To utrudnia pełną realizację uprawnień poselskich. Mam gorącą prośbę do dyrekcji BAS w tej sprawie. Jednocześnie informuję, że jeżeli projekt stanowiska nie będzie dołączony do harmonogramu kierowanego do posłów, to takiej sprawy po prostu na posiedzeniu rozstrzygać nie będziemy, jako sprawy, która jest posłom nieznana i co do której nie mogą się w sposób merytoryczny wypowiedzieć. Proszę to przyjąć jako bardzo gorący apel coraz większej liczby członków Komisji.

Jeszcze pani przewodnicząca Bartuś.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie przewodniczący, nawiązując do tego, co pan powiedział, zwracam się do BAS, aby przygotowało na następne posiedzenie jeden taki projekt wykonania wyroku TK. Mówiłam o tym, to jest wyrok z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt SK 26/13. W tym orzeczeniu TK stwierdził, że art. 156 § 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 konstytucji RP.

Wydaje się, że TK w swoim uzasadnieniu podkreślił, że uważa to za pominięcie prawnicze i nie zakreślił, jaki to miałby być termin. Wydaje się jednak, że projekt ustawy wykonujący ten wyrok będzie bardzo prosty.

Moim wnioskiem byłoby, aby ten czasokres był, np. 20-letni. Mamy 5 lat, kiedy nie można już wzruszyć decyzji, w innych kwestiach mamy 10 lat, a te 20 lat to jest termin znacząco wydłużony, ale on łączy się z terminami, np. zasiedzenia w dobrej wierze, a to jest 20 lat.

Myślę, że akurat w zakresie terminu, jaki to miałby być, możemy podjąć w ramach głosowania decyzję już w tym czasie, kiedy będziemy przyjmować inicjatywę ustawodawczą.

Ten mój termin, który tutaj przedstawiłam, jest tylko terminem przykładowym, ale jednocześnie uważam, że ten projekt będzie bardzo krótki i nieskomplikowany. Jest już czas, bo ten wyrok będzie niedługo obchodził swoją szóstą rocznicę. Uważam, że na następnym posiedzeniu Komisji moglibyśmy się tym zająć. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Oczywiście, też przychylam się do tej prośby. Gdyby BAS dało radę, to bylibyśmy bardzo ukontentowani. Czy jeszcze coś? Nie.

Dziękuję państwu. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.